

**Szanowne
Panie
Posłanki RP/
Szanowni
Panowie
Posłowie RP**

Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej zwraca się z uprzejmą prośbą o odrzucenie zmian w *ustawie o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 1530) lub wprowadzenie poprawek gwarantujących pozostawienie zadania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST).

UZASADNIENIE

I.

1) Wprowadzenie do materii ustawy.

Proponowane zapisy, poprzez powierzenie realizacji obsługi świadczenia wychowawczego Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz ograniczenie przyjmowania wniosków, prowadzenia postępowań i wypłat 500+ wyłącznie do formy elektronicznej, w istotny sposób ograniczą dostęp wnioskodawców do programu, co w rezultacie może przyczynić się do wykluczenia rodzin z oferowanej pomocy. Już tylko z faktu, iż Zakład Ubezpieczeń Społecznych dysponuje w Polsce 322 jednostkami (w 2019 r. - 43 oddziałami, 209 inspektoratami i 70 biurami terenowymi), przy bazie ok. 2,5 tys. ośrodków pomocy społecznej – nie sposób nie zauważyć, iż dostępność dla obywateli rozumiana jako możliwość szybkiego (sprawnego) i nieoddalonego od miejsca zamieszkania, skontaktowania się z urzędnikiem oraz załatwienia sprawy – będzie poważnie ograniczona. Powyższego nie zmienia nawet fakt, iż w projekcie ustawy założono realizację Programu wyłącznie z wykorzystaniem środków elektronicznych (platform internetowych). W okresie zasiłkowym 2019/2020 – 31.5% wszystkich wniosków została złożona drogą tradycyjną (papierową). Z tej formy wystąpienia o świadczenie dla dzieci korzystali w dużej mierze odbiorcy wrażliwi, a więc rodziny ubogie, z mniejszych ośrodków miejskich lub wsi, a także rodziny wykluczone cyfrowo (bez dostępu do komputera lub Internetu). Projektodawcy planującemu oszczędności w zakresie kosztów obsługi Programu, nie powinno umknąć, iż to właśnie te rodziny, szczególnie narażone na skutki wykluczenia, a więc wymagające wsparcia, staną się głównie „ofiarami” ograniczonej dostępności i stworzonych barier w możliwości np. tradycyjnego złożenia wniosku, uzupełniania braków w postępowaniu, a także znacznego oddalenia ich miejsca zamieszkania od jednostki ZUS, w której będzie istniała szansa na kontakt z urzędnikiem. W tym kontekście należy zauważyć, że projektodawca nie wskazuje jakichkolwiek wiarygodnych źródeł, świadczących o odwróceniu trendu wykluczenia cyfrowego ww. rodzin, a także sam pośrednio uznaje wagę ww. problemu

Polska Federacja Związkowa
Pracowników Socjalnych
i Pomocy Społecznej



i ryzyka, wskazując jednak na konieczność zorganizowania stacjonarnych punktów informacyjnych dla zainteresowanych rodzin. Potwierdzenie dla prawdziwości naszych zastrzeżeń w tym przedmiocie odnaleźć można m.in. w raporcie pt. „Wykluczenie cyfrowe pandemii. Dostęp oraz korzystanie z internetu i komputera w wybranych grupach społecznych” (Federacja Konsumentów, 2021), w którym m.in. stwierdzono, że „Najbardziej narażone na wykluczenie cyfrowe są gospodarstwa domowe o najniższych dochodach (poniżej 2500 zł netto)”.

Organizacja ww. punktów informacyjnych miała już miejsce od lipca 2021r. w celu realizacji programu „Dobry start”. Zakład Ubezpieczeń Społecznych chciał tworzyć dla swoich pracowników w urzędach gmin, czy w Ośrodkach Pomocy Społecznej miejsca obsługi świadczeniobiorców czynne raz w tygodniu po dwie godziny. Nie towarzyszyła temu żadna kampania informacyjna. Biorąc pod uwagę fakt, że program 500+ ma znacznie więcej odbiorców niż program Dobry start, należy z góry założyć, że kontakt z urzędnikiem będzie jeszcze bardziej utrudniony.

Przedstawione przez projektodawcę uzasadnienie dla składaniu wniosków o świadczenie wyłącznie w formie elektronicznej w związku z potrzebą zapobiegania COVID-19, wydają się błędne i przesadzone. Wnioskujący jest bowiem tak samo narażony na zakażenie przy kontakcie z pracownikiem ZUS lub placówki pocztowej, co zakłada projektodawca dla osób dotychczas składających wnioski w formie tradycyjnej, jak to miało miejsce dotychczas. Ponadto wskazane koszty związane z wysyłaniem papierowego wniosku listownie zostaną zastąpione pod stronie odbiorców - kosztami przyjazdu do placówki ZUS lub pocztowej w celu: złożenia wniosku, sprawdzenia rozstrzygnięcia, ewentualnego dostarczenia brakujących dokumentów.

2) Zmiana podmiotu obsługującego świadczenie wychowawcze.

Zmiana podmiotu realizującego zadanie niesie ze sobą wiele nowych i wprowadzonych dopiero teraz przez ustawodawcę, uproszczeń w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących ustalania prawa do świadczenia wychowawczego np. odwołania od decyzji ZUS ma teraz rozpatrywać sam Prezes ZUS. Proponowane zmiany, mające na celu usprawnienie rozpatrywania wniosków, choć były wcześniej proponowane przez stronę społeczną i samorządową, nie spotykały się z przychylnym odbiorem Ministerstwa. Obecnie jednak zmiany te bez przeszkód są procedowane, a projektodawca uzasadnia zmianę realizatora chęcią poprawy efektywności wykonywanego zadania. Pozostaje zatem postawić pytanie – Z jakich przyczyn zmian tych nie można było wprowadzić, gdy realizatorem jest samorząd, a wprowadza się je jako uzasadnienie, gdy realizatorem ma zostać Zakład Ubezpieczeń Społecznych? W tym miejscu należy dodatkowo podkreślić, że zmiana podmiotu obsługującego świadczenia wychowawcze, nie oznacza jednak zdjęcia zadań z ośrodków pomocy społecznej. W dalszym ciągu podmioty te na podstawie rodzinnych wywiadów środowiskowych będą ustalały stan faktyczny przy sprawowaniu opieki, sprawdzały rzetelność wydatkowania przez rodziców (opiekunów) przyznanych świadczeń i po przeprowadzeniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych odpowiedniej procedury, zajmą się wydatkowaniem tych środków (art. 15 ustawy zmienianej). Opisane wyżej czynności, pracownicy JST będą jednak wykonywać, tym razem jednak bez finansowanych kosztów obsługi.

- 3) Podnoszony przez ustawodawcę argument dotyczący zmiany wykonawcy zadania ze względu na posiadane zasoby informatyczne jest sprzeczny ze stanem faktycznym. To JST obecnie dysponują nowszą bazą informatyczną. Ponadto to samorządy obsługując mniejszą liczbę świadczeniobiorców (każda gmina swoich mieszkańców), mają możliwość bieżącej weryfikacji przyznawanych świadczeń.
- 4) Zmiana sposobu składania wniosku o świadczenie wychowawcze oraz prowadzenia postępowań w sprawie wypłaty świadczenia.

Projektodawca nie przedstawia żadnych danych dotyczących struktury świadczeniobiorców 500+, ale już w samym uzasadnieniu twierdzi się, że „Osoby pobierające świadczenie wychowawcze stanowią grupę aktywną zawodowo, posługującą się urządzeniami mobilnymi, osoby wykluczone cyfrowo stanowią niewielki odsetek”. Projektodawca nie tylko nie wskazuje źródła ww. informacji, ale także wydaje się że zaprzeczeniem powyższego są dane samego projektodawcy, wskazujące, że ponad 1/3 wniosków była dotąd składana wyłącznie tradycyjnie (papierowo).

5) Koszty obsługi świadczenia wychowawczego

Przedstawione w uzasadnieniu do zmiany ustawy, koszty obsługi po zmianie realizatora programu nie uwzględniają szeregu danych mających wpływ na ten koszt tj. m.in.: kwot nienależnie pobranych świadczeń, kwot wypłaconych osobom nie posiadającym już prawa do świadczenia np. cudzoziemcom posiadającym kartę pobytu. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu, jak również w Ocenie Skutków Regulacji (OSR), nie przedstawia lub pomija szereg istotnych danych dotyczących zwiększonych wydatków po stronie budżetu, związanych z koniecznością obsługi świadczeń nienależnie pobranych, jak też w sytuacji, gdy przepisy zmodyfikowano w ten sposób, że dane świadczenie nie będzie już dochodzone w ww. trybie, co również obciąży budżet. Na podstawie danych uzyskanych z MRiPS w ramach dostępu do informacji publicznej (w załączeniu wniosek i odpowiedź) należy stwierdzić, że od kwietnia 2016r (początek programu 500+) do maja 2021r. świadczeniobiorcy nienależnie pobrali ok. 100 mln zł. Nie wszystkie dane zostały nam jednak udostępnione, co może wskazywać, że albo resort ich nie chce udostępnić, albo ich nie posiada, co z kolei stawia pod znakiem zapytania przedstawiane wyliczenie dotyczące szacowanych oszczędności w obsłudze świadczenia.

Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca kładzie duży nacisk na oszczędności w kosztach obsługi jakie ma przynieść zmiana wykonawcy zadania 500+ (z 0,85% dla samorządów na 0,1% dla ZUS), ale z drugiej strony w ustawie o rodzinnym kapitale opiekuńczym, która ma być procedowana w sejmie 15.09.2021 r. ten sam ustawodawca proponuje koszty obsługi w wysokości 1% od kwoty wypłaconych tam świadczeń. Należy tu podkreślić, że odbiorcy kapitału opiekuńczego, to ci sami odbiorcy, którzy korzystają z 500+.

- 6) Zmiana konstrukcji prawnej świadczenia wychowawczego oraz instytucji przyznającej to świadczenie w świetle prawa Unii Europejskiej o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz przyznawanie świadczenia co roku bez składania wniosku

Należy zauważyć, że przywołane w uzasadnieniu do zmiany ustawy - przepisy prawa UE obowiązywały już w 2016 r. tj. od chwili wejścia w życie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dziwi zatem fakt, że MRiPS do tej pory nie wprowadziło tych zmian, by poprawić sytuację osób oczekujących na rozstrzygnięcie w sprawie przyznania świadczenia wychowawczego przez Wojewodę. Istotnie proponowane zmiany w znaczący sposób przyspieszają procedury przyznawania świadczenia, ograniczają biurokrację, ale z powodzeniem mogłyby być wprowadzone w życie już od 2016 r. Należy podkreślić, że przyznawanie świadczenia przed ustaleniem czy zachodzi koordynacja, wiąże się jednak z ryzykiem powstania nienależnie pobranych świadczeń. Projektodawca również w tym punkcie nie podaje w uzasadnieniu, jak w okresie od 2016 r. do 2021 r. kształtowała się kwota nienależnie pobranych świadczeń w związku z wystąpieniem pierwszeństwa innego kraju, niż Rzeczypospolita Polska. W tym punkcie należy również odnieść się do sytuacji cudzoziemców spoza krajów UE, korzystających z ww. świadczenia. Zarówno w proponowanych zmianach do ustawy, jak i w uzasadnieniu, pomysłodawca nie przedstawił procedury przyznawania SW osobom z kartami pobytu i decyzją Wojewody lub innego organu o zgodzie na podjęcie pracy na terytorium RP. Zgodnie z proponowanymi zapisami w art. 18 ust. 1a ustawy, przy braku zgłoszenia zmian mających wpływ na prawo do świadczenia „prawo do świadczenia wychowawczego jest ustalane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z urzędu, bez zgody strony, na kolejny okres, o którym mowa w ust. 1.”. Zakładając, że wnioski tej grupy cudzoziemców będą rozpatrywane na tych samych zasadach co innych wnioskodawców, istnieje duże prawdopodobieństwo wypłaty SW osobom nie przebywającym już na terenie RP (traktowanie Polski jako kraju tranzytowego) lub osobom nie mającym prawa do tego pobytu. Również koszty związane z opisanymi mechanizmami, które projektodawca zamierza wprowadzić, nie zostały uwzględnione w OSR.

7) Skrócenie okresu, za który dochodzi się zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.

Zagadnienie to jest ściśle powiązane z treścią pkt. 5. Skrócenie okresu zidentyfikowania nienależnie pobranych świadczeń z 10 do 2 lat wydaje się niezrozumiałe, gdyż świadomie pozbawia Skarb Państwa możliwości odzyskiwania środków publicznych. Sytuacje, gdy wnioskodawcy nie zgłaszają zmian mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego, ale w myśl obowiązujących przepisów nie powinni otrzymywać świadczenia wychowawczego, stanowią istotny odsetek przyznawanych świadczeń. Obecnie organy właściwe prowadzą postępowania o nienależnie pobrane świadczenia nawet z okresów świadczeniowych obejmujących okres zasiłkowy 2016/2017 i w ten sposób odzyskują środki publiczne. Proponowana zmiana, choć niewątpliwie stanowi ułatwienie dla nowego realizatora, który w praktyce nie będzie musiał wydawać decyzji o świadczeniu nienależnie pobranym, całkowicie pomija element dbałości o środki publiczne. W tym punkcie należy również zwrócić również uwagę na nowe zapisy art. 25 ust. 10 komentowanej ustawy w brzmieniu nadanym niniejszym projektem. Zastosowanie w tym zakresie art. 84 ust. 8a – 8e ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U z 2021 poz. 423, 432 i 619), spowoduje naszym zdaniem ograniczenie wpływów do budżetu państwa z tytułu odsetek od nienależnie pobranych świadczeń. Do tej pory odsetki od nienależnie pobranych świadczeń były naliczane do dnia całkowitej spłaty zadłużenia. Nowe rozwiązania wstrzymują naliczanie odsetek ustawowych z chwilą złożenia przez wnioskodawcę wniosku

o rozłożenie należności na raty lub odroczenie płatności. Ponadto nienależnie pobrane świadczenia rozłożone na raty lub z odroczoną płatnością nie podlegają potrąceniu z bieżąco wypłacanych świadczeń. W tym miejscu należy wspomnieć o świadczeniobiorcach opisanych w pkt. 6. Jeśli świadczenie będzie pobierane jednocześnie w Polsce i innym kraju UE (najpierw przyznanie w Polsce, potem ustalanie koordynacji), a po trzech ZUS ustali, że pierwszeństwo ma kraj UE, to przy skróconym okresie z 10 do 2 lat, dochodzenie nienależnie pobranych świadczeń za część okresu będzie niemożliwe do wyegzekwowania. Jeszcze trudniejsza jest sytuacja w przypadku cudzoziemców z krajów trzecich. Dochodzenie nienależnie pobranych świadczeń od tych odbiorców z chwilą opuszczenia terytorium Polski, jest niemożliwe.

8) Wyłączenie stosowanie prawa zamówień publicznych.

Założone wyłączenie stosowania prawa zamówień publicznych nie znajduje uzasadnienia. Na takie nie wskazuje sam projektodawca. Prawo zamówień publicznych ma zapewnić równy, transparentny i otwarty dostęp do realizacji zamówień, które może zlecić przyszły realizator. Stąd powstaje pytanie – z jakich przyczyn ustawodawca świadomie rezygnuje z powyższego obowiązku?

9) Wpływ na rynek pracy.

Projektodawca w OSR zakłada, że wprowadzone zmiany nie będą miały wpływu na rynek pracy. Tymczasem, według podawanego przez MRiPS - stanu na koniec 2019 r. obsługa 500+ zajmowało się 11934 pracowników, zatrudnionych głównie na umowie o pracę. Projektodawca w ogóle nie uwzględnia więc kosztów związanych z koniecznością zwolnienia z pracy osób dotychczas realizujących ww. zadanie w gminach np. w formie zasiłków dla osób bezrobotnych. Nadto należy uwzględnić kwoty wypłaconych odpraw oraz zasądzonych odszkodowań dla pracowników, a także długofalowe koszty pomocy np. społecznej dla rodzin ww. osób, jeśli pozbawione zostaną one dotychczasowych źródeł dochodu. Ustawodawca, choć wydawałoby się to oczywiste – nie wprowadza również żadnych uregulowań, które pozwoliłyby ograniczyć negatywne skutki redukcji etatów lub im zapobiec. Należy bowiem zauważyć, że od 2016 r. to rząd powierzył samorządom (JST) ww. zadanie, a obecnie ten sam rząd pomija fakt, iż jednostki te, by wywiązać się z zadania, zatrudniły dodatkowych pracowników, często namawiając ich na przejście do obsługi 500+ jako pracy stabilnej i pewnej. Elementarną zasadą w takim przypadku byłoby wzięcie przez rząd podstawowej odpowiedzialności za los tych pracowników, którzy obecnie traktowani są jakby ich nie było, a to oni właśnie i ich rodziny poniosą najszybciej skutki projektowanych zmian.

Przewijając się w licznych odpowiedziach na interpelacje poselskie twierdzenia stawiane przez pracowników MRiPS, iż pracownicy zatrudnieni do obsługi rządowego zadania są pracownikami samorządowymi i rząd nie zamierza się nimi zajmować należy uznać, jako ewidentne przerzucenie odpowiedzialności pracowniczej na samorządy, które od stycznia 2022 r. z własnych środków będą musiały wyasygnować znaczne kwoty, by zapłacić pracownikom tzw. 13-tki i odprawy za likwidację ich stanowisk pracy.

Polska Federacja Związkowa Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej, w tym zakresie, przeprowadziła w ośrodkach pomocy społecznej i centrach usług społecznych trzech województw i w 13 jednostkach realizujących 500+ w dużych miastach (380), ankietę

dotyczącą zwolnień lub redukcji etatów, w związku z prawdopodobnym zakończeniem wykonywania tego zadania. Na uzyskane odpowiedzi łącznie ze 155 jednostek, tylko w 35 jednostkach (22%) nie przewiduje się żadnych zwolnień. W 109 jednostkach, które zapewniły o konieczności zwolnień lub redukcji etatów, ma zostać zwolnionych łącznie co najmniej 257 pracowników tj. średnio ponad 2 osoby w każdym urzędzie, a w 11 jednostkach w stosunku do co najmniej 56 pracowników nie podjęto jeszcze decyzji. O niechlujstwie ustawodawcy przy planowaniu zmiany realizatora świadczenia i wpływie tej zmiany na rynek pracy, świadczy fakt, iż mimo dysponowania przez MRIPS aplikacją CAS (Centralna Aplikacja Sprawozdawcza), za pomocą której można błyskawicznie wystąpić z zapytaniem o ewentualną redukcję etatów do wszystkich jednostek w całym kraju, nie zrobiono tego, a dopiero cząstkowe ww. dane naszej organizacji pozwalają oszacować skalę pozbawienia zatrudnienia tychże pracowników.

- 10) W ocenie Rządowego Centrum Legislacji, podobnie jak przy analogicznej zmianie dotyczącej świadczeniu Dobry start, może zachodzić naruszenie zapisów Konstytucji RP dotyczących równego dostępu obywateli do świadczeń (obowiązek składania wniosków i dokumentacji drogą elektroniczną oraz wypłata świadczenia wyłącznie na konto).

Mając powyższe na względzie, będziemy zobowiązani za uwzględnienie powyższej opinii w Państwa stanowisku i głosowaniu na ww. punktem obrad.

PRZEWODNICZĄCY
Polskiej Federacji Związkowej
Pracowników Socjalnych i Pomocy Społecznej

Paweł Maczyński

Skrót uwag:

1. Wprowadzenie do materii ustawy.
2. Zmiana podmiotu obsługującego świadczenie wychowawcze.
3. Podnoszony przez ustawodawcę argument dotyczący zmiany wykonawcy zadania ze względu na posiadane zasoby informatyczne jest sprzeczny ze stanem faktycznym. To jst. dysponują nowszą bazą informatyczną. Ponadto samorzady obsługując mniejszą liczbę świadczeniobiorców (każda gmina swoich) mają możliwość bieżącej weryfikacji przyznawanych świadczeń.
4. Zmiana sposobu składania wniosku o świadczenie wychowawcze oraz prowadzenia postępowań w sprawie wypłaty świadczenia.
5. Koszty obsługi świadczenia wychowawczego
6. Zmiana konstrukcji prawnej świadczenia wychowawczego oraz instytucji przyznającej to świadczenie w świetle prawa Unii Europejskiej o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz przyznawanie świadczenia co roku bez składania wniosku.
7. Skrócenie okresu, za który dochodzi się zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.
8. Wyłączenie stosowanie prawa zamówień publicznych.
9. Wpływ na rynek pracy.
- 10) W ocenie Rządowego Centrum Legislacji podobnie jak przy świadczeniu Dobry start może zachodzić naruszenie zapisów konstytucji dotyczące równego dostępu obywateli do świadczeń (obowiązek składania wniosków i dokumentacji drogą elektroniczną oraz wypłata świadczenia na konto)